Eerste Kamer der Staten-Generaal 1

Vergaderjaar 2014–2015

32 641 Wijziging van de Wet op de vaste boekenprijs in verband met de evaluatie van die wet

J BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2015

Nederland kent sinds 1923 een regeling voor een vaste boekenprijs. Vele decennia was deze regeling alleen gebaseerd op onderlinge afspraken tussen partijen uit de boekenbranche. Toen duidelijk werd dat dit «Reglement Handelsverkeer» een wettelijke basis vereiste in het licht van de mededingingswet, werd het Reglement omgezet in de Wet op de vaste boekenprijs (Wvbp). Deze werd in 2005 van kracht. Telkens na vier jaar dient aan de Staten-Generaal verslag te worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Hierbij bied ik u het evaluatieverslag aan over het functioneren van de Wvbp over de periode 2009–2012 en mijn conclusies daarbij.

De evaluatie heeft plaatsgevonden in een onrustige tijd in het boekenvak. De omzetten dalen al enkele jaren. In 2013 daalde de omzet met 5,5%.[1] Begin 2014 ging het grote boekenconcern Polare failliet. Het boekenvak vertoont tegelijkertijd veerkracht. Mede dankzij de steun van het lezerspubliek via crowdfunding konden de Polare-winkels een zelfstandige doorstart maken. Ook ontstaan nieuwe initiatieven in het aanbod van e-boeken. LeesID (de digitale boekenkast) biedt de gebruiker altijd en overal toegang tot al zijn e-boeken onafhankelijk van de aanbieder. Elly's Choice biedt een e-boekabonnement van 10 boeken per maand voor een vast bedrag per maand.[2] Recent is de langverwachte komst van Amazon op de Nederlandse markt een feit.

De ontwikkelingen in de boekenmarkt voeden ook het maatschappelijk debat over nut, noodzaak en werking van de vaste boekenprijs. Dit evaluatieverslag bevat de beleidsreactie op de rapportages die voor deze tweede evaluatie zijn opgesteld. Daarbij heb ik tevens de overwegingen in het maatschappelijk debat betrokken, zoals die de afgelopen maanden in

[1] http://www.kvb.nl/feiten-en-cijfers/kerncijfers.
[2] Zie https://leesid.nu, https://www.ellyschoice.nl/.

kst-32641-J
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

de pers zijn verschenen. De evaluatie bestond uit de volgende onderdelen:[3]

- het onderzoek naar de effecten van de Wvbp uitgevoerd door de bureaus Dialogic en APE;
- de zelfevaluatie van het Commissariaat voor de Media (CvdM) van het toezicht op en de handhaving van de Wvbp, bestaande uit een beschrijving van werkzaamheden en een onderzoek van Ecorys naar de opvattingen van «stakeholders» over het functioneren van het CvdM;
- een evaluatie van de Wvbp door de Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (KVB), bestaande uit een voorstel tot enkele aanpassingen van de wet en een verslag van een evaluatiegesprek gevoerd met de Vereniging van Muziekhandelaren en Uitgevers in Nederland (VMN);
- het advies van de Raad voor Cultuur over de tweede evaluatie Wvbp.

Het advies van de raad en de resultaten van het onderzoek van Dialogic heb ik besproken met een afvaardiging van de boekensector zelf om tot een passende beleidsreactie te komen.

Kabinetsvisie

Ik volg het advies van de Raad voor Cultuur om de Wvbp onder een aantal condities te continueren voor een periode van vier jaar. Na die vier jaar zal de Wvbp opnieuw worden geëvalueerd en na twee jaar maak ik de tussenstand op. Bij de evaluatie staat met name de effectiviteit en de proportionaliteit van de vaste boekenprijs centraal. In lijn met het advies van de Raad voor Cultuur bekijk ik of de evaluatie beter empirisch kan worden onderbouwd. Doel van de evaluatie is om te bezien of de wet effectief bijdraagt aan een divers boekenaanbod en nodig is om dat te bereiken. Ook wordt de functionaliteit van de wet opnieuw bezien in het licht van de veranderende marktomstandigheden en de digitalisering in de boekenmarkt.

Een divers en breed beschikbaar aanbod van boeken is van essentieel belang voor onze kenniseconomie, voor ons onderwijsstelsel, voor een vitale lees- en schrijfcultuur en voor cultuurparticipatie. De vaste boekenprijs is één van de instrumenten die de productie, distributie en receptie van boeken als dragers van cultuur beschermen. In economisch zware tijden weegt dit belang nog zwaarder. Directe liquidatie van de Wvbp zou in een al krimpende boekenmarkt leiden tot een ernstige inkomstendaling van uitgevers en boekverkopers. Daardoor zullen zij niet beschikken over de middelen die noodzakelijk zijn voor investeringen in innovatie.

Het publieke belang dat de vbp tracht te borgen wordt vrijwel unaniem onderschreven, ook door tegenstanders van de prijsbinding. Er is wel verschil van mening over het ingezette middel. De vraag is of het doel van de vbp rechtvaardigt dat de overheid via een verbod op prijsconcurrentie vergaand ingrijpt in het functioneren van de vrije markt. Dit klemt des te meer nu tot op heden geen empirisch bewijs is geleverd over de effectiviteit van de vbp om het publieke belang te borgen. Het belangrijkste nadeel is dat de vbp zal leiden tot hogere prijzen voor goedverkopende titels. Daartegenover staat het cultuurpolitieke argument dat afschaffing van de vbp waarschijnlijk nadelige gevolgen zal hebben voor de boekvoorziening: een minder pluriform boekenaanbod, sluiting van boekhandels en versmalling van het assortiment in de boekhandel door beperking van aanbod van nieuwe risicovolle publicaties. Kortom dit

[3] Bijlagen bij Kamerstuk 32 300, nr. 5 Tweede Kamer en 32 641, nr. 1 Eerste Kamer.

geheel leidt tot een verschraling van het boekenaanbod. Niemand kan echter met absolute zekerheid zeggen dat deze effecten zullen optreden.

Sinds de vorige evaluatie van de wet heeft de digitalisering in het boekenvak een snelle ontwikkeling doorgemaakt. Steeds meer mensen bestellen bij een internetboekhandel en het aantal e-boeken groeit gestaag. De toenemende digitalisering geeft deze tweede evaluatie een extra dimensie omdat men zich kan afvragen of de vbp niet achterhaald wordt door de werkelijkheid van een compleet digitaliserende boekenmarkt. Ik stel vast dat deze werkelijkheid nog niet is aangebroken. Zolang het fysieke boek en de fysieke boekhandel dominant zijn, blijft de wet relevant.

De keuze voor voorlopige voortzetting van de wet is het resultaat van een afweging op grond van het publiek belang van de voor- en nadelen van prijsbinding. Het financiële nadeel van gemiddeld hogere boekenprijzen van met name goedlopende titels acht ik van minder gewicht dan het cultureel en maatschappelijk belang van een boekcultuur waarin ook het minder courante, meer risicovolle boek wordt uitgegeven en beschikbaar is in de boekhandel.
De dalende boekverkoop vermindert mogelijk de inkomsten van uitgevers en boekverkopers waardoor deze boekcultuur dreigt te worden aangetast. Op de maatschappelijke ontwikkelingen die de dalende boekomzet veroorzaken, heeft de vbp uiteraard geen invloed. Het instrument kan wel een dempend effect hebben op de negatieve gevolgen.

Aan de voortzetting van de Wvbp verbind ik een aantal voorwaarden:
- Er komt een onderzoek naar de interne kruissubsidiëring bij uitgevers en boekhandels tussen courante en minder courante titels. De Wvbp biedt de financiële ruimte voor deze kruissubsidiëring, waardoor een breed en divers boekenaanbod mogelijk is. Het onderzoek moet zorgen voor een betere empirische onderbouwing van de beoogde effecten van de vbp.
- Alle belanghebbenden in het boekenvak, de Koninklijke Vereniging voor het Boekenvak (KVB), het Nederlands Letterenfonds, de Groep Algemene Uitgevers, de Koninklijke Boekverkopersbond en de CPNB, werken samen aan innovatie en versterken de kennis over de ontwikkelingen in het boekenvak.
- De KVB neemt de rol van expertise/innovatiecentrum op zich. De KVB heeft toegezegd op korte termijn een innovatieagenda op te stellen en voor financiering te zorgen in nauwe samenwerking en overleg met partijen uit het boekenvak.

Ik ben bereid tot een financiële bijdrage in de kosten van het innovatiecentrum mits daar een substantiële investering van het vak zelf tegenover staat. Het stimuleren en bevorderen van de leescultuur is voor mij wezenlijk. De Kamer ontvangt voorjaar 2015 een brief over een integrale aanpak van laaggeletterdheid/leesbevordering.

Bij de laatste wetswijziging is de evaluatietermijn van de Wvbp op verzoek van de Tweede Kamer verkort van vijf naar vier jaar. Gezien de snelheid en impact van de ontwikkelingen zal ik de Kamer na twee jaar tussentijds informeren.

Leeswijzer

Deze brief is opgebouwd uit drie delen. In Deel 1 staat het doel en de werking van de wet op de vaste boekenprijs centraal (hoofdstuk 1). Hoofdstuk 2 bevat de resultaten van de evaluatie door Dialogic/APE. In hoofdstuk 3 ga ik in op het maatschappelijke debat rond de vaste

boekenprijs. Hoofdstuk 4 bevat een samenvatting van het advies van de Raad voor Cultuur en hoofdstuk 5 mijn reactie hierop. In hoofdstuk 6 schrijf ik welke acties ik neem in reactie op de aanbevelingen van de raad.

Deel 2 van deze brief handelt over de positie van het wetenschappelijke boek, met name de uitvoerbaarheid van het amendement De Liefde/ Voordewind.[4]
Deel 3 van de brief spitst zich toe op de uitvoering van de wet.
De bijlage bevat een beoordeling van onderzoek naar de effecten van de afschaffing van de vbp in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

Deel I: De evaluatie van de wet op de vaste boekenprijs

1. Waarom een vaste boekenprijs?

Doel van de Wvbp is het bijdragen aan een breed en divers boekenaanbod van Nederlands- en Friestalige titels, dat voor de consument beschikbaar is via een geografisch gespreid netwerk van boekhandels. De vaste prijs geldt alleen voor het papieren boek en niet voor vreemdtalige boeken en schoolboeken. Eén jaar na publicatie van een boek kan de uitgever beslissen om de vaste prijs op te heffen. De vaste prijs schakelt overigens niet geheel de concurrentie tussen boekverkopers uit. Weliswaar kunnen zij niet op prijs concurreren maar wel op alle andere aspecten die voor de consument van belang zijn zoals het assortiment, de persoonlijke service, de locatie, bestelgemak etc. De wet biedt diverse mogelijkheden om af te wijken van de vaste prijs door het voeren van acties of het geven van kortingen. Zo kunnen ook verbindingen worden gelegd tussen het boek en culturele activiteiten, zoals een bijzondere prijs voor de koppeling van de aanschaf van een boek en bijvoorbeeld een theater- of filmkaartje.[5]

Wat is de beoogde werking van de vaste boekenprijs?

De beoogde werking van de vbp is uitgebreid beschreven in *Boek en Markt.*[6] Ik geef hieronder een samenvatting.

Beoogde werking voor de boekhandel – De prijsbinding beschermt de handelsmarge van boekverkopers door de prijsconcurrentie op het niveau van de verkoop aan de consument uit te schakelen. Het verbod op prijsconcurrentie heeft als doel te voorkomen dat assortimentsboek-handels de inkomsten uit goedlopende boeken verliezen aan discounters en internetboekhandels die deze titels tegen zeer lage prijzen kunnen aanbieden.[7] De vaste prijs geeft de boekverkopers extra financiële ruimte om ook minder goed verkopende boeken in hun assortiment op te nemen. Met de winst op goed verkopende titels kan door middel van kruissubsidi-ëring de inkoop van risicovolle titels worden gefinancierd. Dit zijn veelal titels die van cultureel belang zijn zoals debutanten, minder bekende literaire auteurs, kwetsbare genres als essayistiek en poëzie.

Beoogde werking voor de uitgever – Een gedifferentieerd netwerk van boekhandels is ook in het collectieve belang van uitgevers. Zij hebben immers behoefte aan zoveel mogelijk verkoopkanalen voor de verkoop van hun boeken, met name de meer risicovolle uitgaven. Als het

---

[4] Amendement De Liefde/Voordewind Kamerstuk 32 641, nr. 9 Tweede Kamer.
[5] Zie http://www.cvdm.nl/vaste-boekenprijs/veelgestelde-vragen/.
[6] Zie hiervoor hoofdstuk 6 van CPB/SCP (2002), *Boek en Markt, Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs*, Den Haag. http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2002/ Boek_en_markt.
[7] Een assortimentsboekhandel is een boekhandel met ten minste 2000 titels op voorraad. Inloopzaken als AKO en Bruna zijn geen assortimentsboekhandels.

onvoldoende loont voor een breed gesorteerde boekhandel om boeken op voorraad te houden waarvan het succes op voorhand niet gegarandeerd is, kan dat tot verschraling van het boekenaanbod leiden. Voor de vernieuwing van het aanbod is het namelijk nodig dat uitgevers risico's durven te nemen. Vanwege de vbp zijn (assortiments-)boekhandelaren naar verwachting meer bereid de uitgevers een redelijke marge toe te staan op hun boeken. Immers, de boekverkopers profiteren zelf ook van een beschermde handelsmarge. Dit is vooral van belang voor uitgevers die geen sterke onderhandelingspositie hebben ten opzichte van boekhandels. De assortimentsboekhandels zijn bij een vbp bereid een voorraad boeken voor eigen rekening aan te houden. Hierdoor nemen de potentiële opbrengsten toe voor uitgevers en biedt dit hen ruimte voor het nemen van grotere risico's bij de uitgave van boektitels. Dit bevordert de pluriformiteit en beschikbaarheid van het aanbod. Van de meeste titels is op voorhand niet duidelijk wat de verkoopbaarheid is. Zonder vaste prijs zouden uitgevers en boekhandelaren waarschijnlijk voorzichtiger uitgeven en inkopen. En dat leidt weer tot vermindering van de pluriformiteit van het aanbod.

Geen vaste prijs e-boek – Het e-boek heeft geen vaste prijs omdat deze vanwege de geringe voorraadkosten van internetboekhandels niet nodig is voor het realiseren van een breed beschikbaar aanbod van e-boektitels. Ook bij de verkoop van fysieke boeken heeft de internetboekhandel lage voorraadkosten. Toch moet ook de internetboekhandel zich aan de vaste prijs houden om een gelijk speelveld te creëren voor alle boekverkopers. In mijn gesprekken met het boekenvak bleken vertegenwoordigers van de internetboekhandel voorstanders van de vaste prijs voor het fysieke boek vanwege de naar hun mening positieve bijdrage van de prijsbinding aan een divers boekenaanbod.

Hoe werkt de vaste boekenprijs in de praktijk

Het is niet bekend welk deel van de cultuurpolitieke prestaties van de boekenmarkt zijn toe te schrijven aan de vaste boekenprijs. In de keuzes die uitgevers en boekhandelaren maken, spelen zowel bedrijfsmatige als niet-bedrijfsmatige overwegingen een rol. Daarnaast zijn er nog allerlei trendmatige ontwikkelingen in de vraag en aanbod van het boek.[8] De vbp vergroot de financiële ruimte voor kruissubsidiëring en maakt het mogelijk om grotere risico's te nemen bij het samenstellen van het assortiment.

Boekverkopers kunnen drie redenen hebben voor de inkoop van incourante, potentieel verliesgevende titels door middel van kruissubsidiëring (en mutatis mutandis uitgevers voor de publicatie van dergelijke titels):

Strategisch belang – Boeken die afzonderlijk niet rendabel zijn, kunnen toch tezamen vanwege «economies of scope» aantrekkelijk zijn voor boekverkopers om in hun assortiment op te nemen. Een boekverkoper kan dat doen omdat de incourante titels bijdragen aan de reputatie of het profiel van zijn boekhandel (bijvoorbeeld een literaire boekhandel). Deze reputatie of profilering kan op termijn een gunstig effect hebben op de winstgevendheid van de onderneming als geheel. Deze vorm van kruissubsidie vooraf geschiedt dus op grond van de verwachting dat de kosten zich uiteindelijk terugverdienen. Deze vorm van kruissubsidiëring staat daarom op zich los van de vbp.

[8] Zie hiervoor hoofdstuk 6 van *Boek en Markt.*

Onzekerheid over het succes van een titel – Elk nieuw boek moet gezien worden als een prototype. Zelfs van gevierde auteurs is niet op voorhand zeker dat het nieuwe boek het vorige succes evenaart. Gezien de onvoorspelbaarheid van het succes van de meeste boektitels passen boekverkopers ook achteraf kruissubsidiëring toe. Er is bovendien een bedrijfsmatige noodzaak om boektitels op voorraad in de schappen te hebben: voor nabestellingen geldt een lagere marge en klanten bepalen hun koopbeslissingen in fysieke boekhandels nog grotendeels op basis van het beschikbare aanbod.[9] Kruissubsidiëring achteraf van «winkeldochters» gebeurt ook in de overige retail. Maar de extra financiële ruimte geeft de boekverkopers de mogelijkheid grotere risico's te nemen bij de samenstelling van hun assortiment hetgeen gunstig is voor de brede beschikbaarheid. En dat is weer in het belang van brede culturele beschikbaarheid van het boek.

Maatschappelijke/culturele overwegingen – Boekverkopers kunnen ook om niet-bedrijfsmatige redenen onrendabele boeken inkopen. Zonder de vbp zouden zij hiertoe minder in staat zijn. Het gaat hier om boekverkopers die per se bepaalde kwaliteitsboeken in huis willen hebben, ook al verwachten zij een waarschijnlijk verlies en geen «economies of scope».

Gelet op de werking in de praktijk van boekhandels en uitgevers is het erg lastig aan te geven welk deel van de totale toegepaste kruissubsidiëring samenhangt met elk van de drie motieven voor het uitgeven of inkopen van risicovolle titels. De drie motieven kunnen weliswaar analytisch van elkaar worden onderscheiden maar zullen in de praktijk in elkaar overlopen. Belangrijker dan het onderscheid tussen bedrijfsmatige en niet-bedrijfsmatige motieven is het extra effect van de vbp op de financiële ruimte die beschikbaar is voor kruissubsidies, van welke aard dan ook, en uiteindelijk de extra diversiteit van het boekenaanbod die dat tot gevolg kan hebben.

Neveneffecten van de vaste boekenprijs

De vaste boekenprijs heeft een bredere werking dan hierboven genoemd. Er zijn ook effecten voor de collectiviteit van het boekenvak, met name op het terrein van distributie en promotie.

Collectiviteit: depotfunctie gelegitimeerd door wet – Nagenoeg elk boek in Nederland is opgeslagen in het Centraal Depot van het Centraal Boekhuis (CB). Dit zorgt ervoor dat boeken vanuit het CB heel snel de weg kunnen vinden naar de lezer, zowel via de boekhandel als via internetboekhandels als Bol.com. Binnen 24 uur heeft de consument zijn bestelde boek in huis of kan hij het ophalen in de boekhandel. Dit efficiënte systeem is uniek in Europa. De wet legaliseert dat uitgevers en boekverkopers collectieve afspraken kunnen maken met het Centraal Boekhuis. Het gaat dan om afspraken over de tarieven en voorwaarden bij de opslag en levering van boeken en over de handelsmarge bij inkoop van één of meerdere exemplaren van een titel.[10] Zonder die collectiviteit zou het voor kleine boekverkopers duurder worden een uitgebreid assortiment boeken aan te bieden en voor kleine uitgevers duurder om hun boeken breed te verspreiden. Zonder de wettelijke basis van de Wvbp zou het voortbestaan van deze collectieve functies van het CB in het gedrang kunnen komen op grond van het verbod in de Mededingingswet op het maken van dergelijke collectieve afspraken. Over de leveringsvoorwaarden en de handelsmarge zouden weer individuele onderhandelingen tussen

[9] Bij de inkoop van grotere volumes boeken ontvangt de boekverkoper een hogere korting dan bij de nabestelling van de zogenoemde eentjes.
[10] Artikel 15 Besluit vaste boekenprijs.

uitgevers en boekverkopers moeten plaatsvinden. Het waarschijnlijke gevolg is een achteruitgang van de bestelfunctie van veel boekhandels (ten nadele van de service aan de consument), inefficiëncy en hogere kosten bij distributie.

Collectiviteit: promotie – Kenmerkend voor de Nederlandse boekenmarkt is ook de collectieve promotie van het boek en het lezen. In het bijzonder geldt dit voor de promotie van het Nederlands boek door de stichting Collectieve Propaganda van het Nederlandse Boek (CPNB). Deze vergroot de zichtbaarheid en bekendheid van het boek en draagt bij aan de leesbevordering en het leesplezier. Het Boekenweekgeschenk en de landelijke leesactie met de Nederlandse Spoorwegen zijn bij iedere Nederlander bekend. In mijn gesprekken met het vak werd nadrukkelijk naar voren gebracht dat de vbp bijdraagt aan de collectieve activiteiten in de branche ten gunste van pluriformiteit, beschikbaarheid en publieksparticipatie. Ook CPB/SCP stellen dat zonder vbp het draagvlak voor gezamenlijke acties en voorzieningen zou kunnen worden uitgehold.

2. Resultaten van de evaluatie van de vaste boekenprijs

In 2013 en 2014 hebben de bureaus Dialogic en APE de wettelijke evaluatie van de werking van de vaste boekenprijs uitgevoerd. Om twee redenen heb ik in deze tweede evaluatie evenals in de eerste, gekozen voor een beschrijvende opzet van het effectonderzoek. In de eerste plaats ontbreekt een empirisch ijkpunt (nulsituatie) voor het vaststellen van de effecten van de wet omdat de wet grotendeels een situatie continueert die we al decennia kennen. In de tweede plaats is met de studie van CBP/SCP *Boek en Markt* uit 2002 reeds een gedegen theoretisch analytische studie beschikbaar van de beoogde werking van de vaste prijs. Een herhaling van deze exercitie leek mij niet opportuun. De opdracht aan Dialogic/APE was drieledig:
1. het onderzoeken van de ontwikkelingen in de pluriformiteit van het titelaanbod en de brede beschikbaarheid van het boek over de periode 2009–2012;
2. het maken van een analyse van de gevolgen van de digitalisering voor de werkingssfeer van de wet;
3. een beoordeling geven van de gevolgen van afschaffing van de prijsbinding.

Ad 1. Ontwikkelingen in pluriformiteit en beschikbaarheid 2009–2012

De onderzoekers constateren de volgende ontwikkelingen ten opzichte van de eerste evaluatie van de Wvbp (over 2002–2008) in de periode 2009–2013:
- het totale titelaanbod en het gemiddeld aantal geleverde genres is licht gestegen, ook binnen het literair-culturele segment;
- het totale aantal boekhandels en het aantal breed gesorteerde boekhandels is stabiel gebleven;[11]
- het assortiment van de breed gesorteerde boekhandel is smaller geworden. Dit blijkt uit de jaarlijkse daling vanaf 2009 van het aantal geleverde titels met 0,8% en ca. 3% daling bij de 25% best gesorteerde boekhandels. Ook is het aantal vertegenwoordigde genres gedaald;

[11] De raad twijfelt aan de betrouwbaarheid van de conclusies inzake de diversiteit van het aanbod aangezien de gebruikte NUR-codes primair een marketing instrument zouden zijn. Indertijd is door CPB/SCP onderkend dat het besluit van een uitgever om een titel tot een bepaald genre te rekenen mede kan worden ingegeven door marketingoverwegingen. De toegekende NUR-codes sporen echter, uitzonderingen daargelaten, met de inhoud van de boeken en bovendien is geen praktisch uitvoerbaar alternatief voorhanden.

- het totaal aantal geleverde exemplaren per titel daalt en er is een schevere verdeling van exemplaren over titels. Dit betekent dat een kleiner aantal titels een steeds groter deel van de omzet realiseren. Uitgevers zijn daarmee in toenemende mate afhankelijk van een of enkele bestsellers voor een positief bedrijfsresultaat.

Dialogic stelt dat de verslechterende positie van de fysieke boekhandel in hoge mate wordt veroorzaakt door omgevingsfactoren buiten het bereik van de wet. De Wvbp heeft daarop hoogstens een remmende werking. Door veranderend mediagebruik en de economische recessie zijn de afgelopen jaren veel minder boeken verkocht. De omzet van het algemene boek is gedaald met 25% in de afgelopen vijf jaar. In 2013 was de omzet in het algemene boek gedaald naar € 525 mln. tegenover € 642 mln. in 2009. Heel 2014 zal waarschijnlijk uitkomen op een daling van 8 tot 9%. We zien dat de boekhandel, geconfronteerd met een forse vraaguitval en omzetverlies, een voorzichtiger en selectiever beleid is gaan voeren bij de inkoop van risicovolle titels. Zo hoopt hij een verdere verslechtering van het bedrijfsresultaat te voorkomen. Dit heeft ook zijn weerslag op de uitgevers die mogelijk strenger selecteren en titels in lagere oplagen uitbrengen dan voorheen.

Ad 2. Analyse van de gevolgen van digitalisering en innovatie

Evenals in de muziekindustrie, de filmsector en overige media, heeft digitalisering grote impact op de boekenmarkt. Het papieren boek is overigens nog zeer dominant met een marktaandeel van 93% in 2014. Bij de distributie heeft de internetboekhandel de afgelopen jaren een snelle groei doorgemaakt. Het is het een volwaardig afzetkanaal geworden naast de fysieke boekhandel, die zelf ook steeds meer een hybride verkoopmodel hanteert.
De grote ontwikkelingen in de markt zijn:
1. de beschikbaarheid van e-boeken op diverse platformen (tablets, e-readers, smartphones)
2. de digitale verkoop van fysiek en digitale boeken en piraterij
3. nieuwe onlinediensten en verdienmodellen.

Hieronder vat ik de belangrijkste bevindingen van Dialogic/Ape samen:

De e-boekenmarkt

De markt voor e-boeken kwam in Nederland voorzichtig op gang. Maar met de introductie en explosieve groei van tablets sinds 2010 en het toenemend aanbod aan e-readers groeide ook de vraag naar e-boeken. Tussen 2009 en 2013 steeg het aantal verkochte e-boeken van 110.000 naar 1,7 miljoen. In totaal zijn er nu meer dan 7 miljoen e-boeken verkocht. Online is één op vier verkochte boeken een e-boek. De actuele cijfers over aanbod en prijs van e-boeken zijn als volgt:
- ruim 40% van de leverbare titels is nu ook als e-boek beschikbaar, in totaal ruim 35.000 e-titels. Dit is vrij veel vergeleken met het aanbod in andere landen: in de VS is het minder dan 9%, in het VK ruim 11%, in Frankrijk ruim 1% en Duitsland 12,5%;[12]
- van iedere nieuwe titel verschijnt 80% ook als e-boek en één op de zeven verkochte fictietitels is een e-boek;[13]
- het Nederlandse prijsniveau van e-boeken lag aanvankelijk hoog met 80% van de prijs van het fysieke boek. Dat is nu gedaald naar 69%. De gemiddelde prijs per verkocht e-boekexemplaar bedraagt ruim € 9

[12] Amazon, Libreka.
[13] GFK.

tegenover gemiddeld ruim € 13 voor het fysieke boek.[14] In het vak wordt een verdere daling verwacht;
- in Nederland ligt de prijs van meer dan de helft van het aanbod aan e-boeken onder de € 10.[15] De gemiddeld betaalde prijs wijkt niet erg af van die in Duitsland en Frankrijk.[16]

Voor een e-boek geldt het algemene btw-tarief van 21%. Het algemene btw-tarief voor e-boeken volgt uit Europese wetgeving die de download van een e-boek beschouwt als een langs elektronische weg verrichte dienst en niet de levering van een goed. Over de mogelijkheid om het verlaagde btw-tarief op e-boeken toe te passen, beslist de Ecofin.[17] Het kabinet blijft wel aandringen op een aanpassing van de btw-richtlijn op dit punt.[18] Bij een berekening zonder BTW-heffing is het e-boek 40% goedkoper dan het fysieke boek.
Uitgevers experimenteren nog steeds met de prijs van e-boeken, zowel met lagere als met hogere prijzen. Uit de marktontwikkelingen blijkt niet dat uitgevers de prijzen van e-boeken kunstmatig hoog houden om kannibalisering te voorkomen van de inkomsten uit fysieke boeken met een vaste prijs. Uitgevers beschouwen de e-boekenmarkt als een zelfstandige en grotendeels additionele markt voor de groeiende groep lezers die uitsluitend digitaal leest en de grote groep van hybride lezers. Er zijn geen gegevens over de omvang van complementariteit versus substitutie bij de aanschaf van e-boeken door deze doelgroepen.

Bredere beschikbaarheid via de internetboekhandel

Veel sneller dan het e-boek groeit de online aanschaf van boeken. Steeds meer boeken worden via internetwinkels verkocht. Dialogic heeft vastgesteld dat de toename vrijwel lineair stijgt, maar dat het niet duidelijk is of en wanneer een plafond wordt bereikt. Ruim één op de vier boeken wordt via de internetboekhandel aangeschaft. Bij extrapolatie van de huidige trend zouden volgens Dialogic over 10 jaar het fysieke kanaal en het digitale kanaal gelijke marktaandelen hebben.
De wet beoogt bij te dragen aan een divers en breed beschikbaar boekenaanbod. De boekhandel is daarvoor het *instrument* niet het doel. De vbp maakt de ruimte voor kruissubsidiëring groter ten behoeve van het blijven verschijnen van de meer risicovolle titels. Deze extra ruimte heeft de internetboekhandel niet nodig vanwege de zeer lage voorraadkosten. De voortschrijdende digitalisering doet de vraag rijzen of op termijn de fysieke boekhandel en daarmee de vbp nog nodig is voor het realiseren van dat cultuurpolitieke doel.

De vraag is in hoeverre de internetboekhandel de fysieke boekhandel volledig kan vervangen zonder functieverlies? Dialogic constateert dat de fysieke boekhandel en de internetboekhandel verschillende functies vervullen. Er zijn gegronde redenen om aan te nemen dat de fysieke boekhandel een meerwaarde heeft zodat van volledige vervangbaarheid geen sprake is.[19] Het boekenvak is overtuigd van het belang van de zichtbaarheid van het boek. Dat vindt ook de grootste Nederlandse internetboekverkoper, Bol.com.[20] De etalagefunctie van boekhandels leidt tot veel impuls- en cadeauaankopen. Boekhandels zijn ook onmisbaar bij

[14] Gfk juni 2014).
[15] Bol.com.
[16] www.publishingtechnology.com.
[17] De Raad Economische en Financiële Zaken van de EU.
[18] Brief aan de Tweede Kamer d.d. 23 januari 2015 van de Staatssecretaris van Financiën over het Belgisch verlaagd btw-tarief op digitale kranten.
[19] zie de laatste passage in de samenvatting van het Dialogic-rapport in de bijlage.
[20] «Kom je aan de prijs voor de bestseller, dan haal je het geld voor breedte, toegankelijkheid en innovatie weg.» Daniel Ropers in Trouw, 7 januari 2015.

de promotie van boeken en bij het onder de aandacht brengen van onbekende titels. Ook spelen boekhandels een sterke stimulerende rol bij de leesbevordering onder meer door het organiseren van signeersessies en lezingen van auteurs.

Omdat er nog niet veel bekend is over de motieven van consumenten voor de keuze voor fysieke of digitale aanschaf van boeken, wil ik hier onderzoek naar laten doen. Het onderzoek moet inzicht bieden in de factoren die van invloed zijn op de keuze van de consument voor online of offline aanschaf van boeken en het belang dat hij hecht aan de fysieke boekhandel. Wat, wanneer en hoe koopt de consument via internet respectievelijk de fysieke boekhandel? Hoe vaak komt het voor dat hij zich eerst oriënteert in de boekhandel en vervolgens bestelt op internet, en gebeurt ook het omgekeerde? In dit onderzoek zal ik ook aandacht besteden aan het eerder genoemde vraagstuk van complementariteit versus substitutie bij de aanschaf van e-boeken.

Piraterij

Er is in Nederland een relatief groot aanbod aan gratis of goedkope e-boeken uit legale bron: bijvoorbeeld boeken die niet meer auteursrechtelijk beschermd worden, de e-boeken die worden uitgeleend door bibliotheken en de e-boeken versies die parallel aan (vaak nieuwe) fysieke boeken worden uitgegeven. Tegelijkertijd worden er ook op grote schaal nog steeds boeken gedownload uit illegale bronnen. Dit is voor de boekenmarkt al jaren een groot probleem. De communis opinio is dat alleen de beschikbaarheid van een laaggeprijsd en gebruiksvriendelijk legaal aanbod de piraterij kan terugdringen. Volgens Dialogic is het netto-effect van piraterij op de omzet onduidelijk. Een illegale download kan gelijkstaan aan een gemiste verkoop (substitutie) maar het kan ook zijn dat het boek anders toch niet gekocht was. In het laatste geval kan de download door zijn marketingfunctie juist een positief effect hebben. Uit onderzoek van Poort en Leenheer[21] blijkt dat mensen die illegaal downloaden vaker legaal e-boeken aanschaffen dan mensen die niet illegaal downloaden. Voor een grote groep van vooral illegale gebruikers lijken e-boeken en gedrukte boeken complementair. Een deel van de mensen die een e-boek heeft verkregen heeft daarna ook de papieren versie aangeschaft, namelijk 29% van de illegale en 6% van de legale downloaders.

Innovatie: nieuwe onlinediensten en verdienmodellen

Evenals in de muziekindustrie, de dagbladsector en bij de omroep, zullen ook de uitgever, boekhandelaar en bibliothecaris moeten innoveren om relevant te blijven. Het boekenvak heeft al het nodige gerealiseerd waaronder de digitale infrastructuur van het CB met een unieke bestelservice en het Digitaal Platform, een gezamenlijk initiatief van uitgevers en verkopers ten behoeve van de verkoop van e-boeken. Hiervan maken ook de bibliotheken volop gebruik. Een ander recent voorbeeld is de «LeesID». Deze digitale *boekenkast* houdt alle door een consument gekochte e-boeken bij elkaar beschikbaar, ongeacht bij welke aanbieder ze zijn gekocht.[22] Er is in de hele consumptiemarkt een verschuiving gaande van «bezit» naar «toegang», ook bij boeken. Bij een deel van het publiek kunnen we ook hier een verschuiving van kopen naar huren verwachten.

[21] Poort. J & Leenheer J. (2012), *Filesharing 2012*. IViR en CentERdata.
[22] https://leesid.nu/.

Uitgevers oriënteren zich op het ontwikkelen van digitale abonnementen. De uitgeverijen WPG en Lannoo werken aan een dienst waarbij consumenten tegen een vast maandbedrag e-boeken kunnen lenen. Recent heeft «Elly's Choice» zich aangediend. Voor een vast bedrag per maand geeft deze abonneeservice van twee grote uitgevers toegang tot 10 actuele titels per maand, een korting van 25% op 30 andere e-boeken en toegang tot een community.[23] Feitelijk gaat het hier niet om huren want gedownloade boeken blijven in het bezit van de klant. De uitgevers hopen op een verbreding van de markt vooral voor hun niet actuele titels. Een Nederlandse Bookify met een volledig aanbod van e-titels bestaat echter nog niet. Uitgevers verkennen de mogelijkheden voor renderende verdienmodellen. De noodzakelijke investeringen voor een dergelijke dienst zijn groot, terwijl niet geprofiteerd kan worden van de schaalvoordelen van internationaal opererende aanbieders. De huurprijzen dienen laag te zijn maar niet zo laag dat er nauwelijks inkomsten overblijven voor rechthebbende auteurs en uitgevers.

Conclusie marktontwikkelingen

Dialogic stelt vast dat het tempo van digitalisering onzeker is. Er kunnen geen onderbouwde voorspellingen worden gedaan over de ontwikkeling van het marktaandeel van de internetboekhandel en van het e-boek. Eerder in dit hoofdstuk kondigde ik een verklarend onderzoek aan naar de functies van de fysieke en de internetboekhandel voor de consument. Daarnaast is ook registrerend onderzoek nodig. Met het oog op de werkingssfeer van de wet zal ik daarom de ontwikkelingen op het terrein van de digitalisering nauwlettend monitoren en uw Kamer daarover halverwege de volgende evaluatieperiode rapporteren.

Ad 3. Oordeel over de effecten van de afschaffing de prijsbinding

Het derde onderdeel van de onderzoeksopdracht van Dialogic bestond uit het beoordelen van de vermoedelijke effecten van afschaffing van de vbp.[24] Dialogic komt tot de volgende uitspraken over de vermoedelijke gevolgen. Zonder vbp zal waarschijnlijk het aantal boekhandels afnemen en de gemiddelde boekenprijs iets dalen. Dit is de verwachting van een ruime meerderheid van de geraadpleegde experts. Het is overigens onzeker hoe groot de daling zal zijn en voor welke boeken die zal gelden. Veel deskundigen binnen en buiten het boekenvak verwachten vooral lagere prijzen voor bestsellers c.q. goedlopende boeken. Het effect daarvan is waarschijnlijk dat risicovolle boeken niet of veel minder zullen worden ingekocht door boekverkopers. Dit kan dan weer leiden tot een minder brede beschikbaarheid en uiteindelijk een minder pluriform boekenaanbod. Immers, als boekverkopers bepaalde titels niet meer willen inkopen, zullen uitgevers minder geneigd zijn deze uit te gaan geven. Het gevolg is dat auteurs van commercieel minder aantrekkelijke boeken grote moeite zullen hebben met het vinden van een uitgever. Sommige experts verwachten dat afschaffing van de vbp de groei van de internetboekhandel en van het e-boek sterk zal stimuleren en dat deze verdere digitalisering een positief effect zal hebben op de brede beschikbaarheid van boeken. Dialogic stelt vast dat een eventuele afschaffing van de vbp zal leiden tot prijsconcurrentie die de positie van de fysieke boekhandel verder zal verslechteren ten gunste van grote online internetaanbieders en branchevreemde bedrijven.

---

[23] € 3 bij een jaarabonnement van € 35; € 25 bij een maandabonnement.

[24] Op basis van een actualisering van Boek en Markt op dit onderdeel en raadpleging van experts.

3. Reactie op het publieke debat over de vaste boekenprijs

In de aanloop naar het verschijnen van het raadadvies ontstond een publiek debat over de voors en tegens van de vaste prijs.[25] Dat debat is nog niet verstomd.[26] Enkelen spraken zich uit voor afschaffing van de vbp.[27] De KVB, de uitgevers en boekverkopers maar ook enkele economen en juristen kwamen met een weerwoord, waarvan de kern is dat een vaste prijs volgens hen onmisbaar is voor een pluriform aanbod. De teneur van weer andere betogen is dat de vbp achterhaald is in een tijdperk waarin nieuwe vormen van het schrijven, publiceren, verkopen en lezen van «verhalen» de traditionele ketenstructuur van het boekenvak doorbreken. In zijn vasthouden aan de vbp zou het boekenvak slechts defensieve reflexen vertonen en bezig zijn met achterhoedegevechten.
Ik ga hier kort in op de bezwaren die de tegenstanders van de vbp hebben genoemd. Dat doe ik mede op verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 19 juni 2014.

Betere culturele prestaties bij afschaffing vbp

Als nadeel van de vbp wordt gesteld dat bij vrije marktwerking de wetten van vraag en aanbod het boekenvak in alle opzichten zou dwingen tot betere prestaties dan de vbp. Ook de cultuur zou gebaat zijn bij een hogere afzet van boeken, want aangeboden maar niet gelezen boeken hebben geen toegevoegde waarde. Deze visie op toegevoegde waarde gaat voorbij aan de relevante kwalitatieve verschillen tussen boeken. En dat is wat vanuit het oogpunt van cultuurbeleid wel van belang is. Het ene boek is het andere niet. De culturele toegevoegde waarde van een titel is niet af te meten aan het (potentiële) aantal kopers. De waarde van de productie of consumptie van een goed kan meer zijn dan een individu bereid is ervoor te betalen. Er is dan sprake van positieve externe effecten op de cultuur en maatschappij als geheel.[28]

De auteurs van het NRC-artikel stellen dat afschaffing van de vaste prijs in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zou hebben geleid tot een verbetering van de culturele prestaties van het boekenvak in deze landen. Ik ben van mening dat dit niet het geval is. Kort samengevat luidt mijn oordeel dat de prijsliberalisering in Denemarken niet heeft geleid tot lagere prijzen en een hogere afzet van boeken. In het VK heeft de afschaffing van de vaste prijs aanzienlijk bijgedragen aan de sluiting van een groot aantal boekhandels. De beschikbare data over omzet en afzet van boeken wijzen niet op een hoger prestatieniveau van het Engelse boekenvak in vergelijking met Nederland. Zie verder mijn reactie op de onderzoekgegevens in de bijlage.

Vaste boekenprijs remt groei van de internetboekhandel

Een vaak gehoord argument is dat de vbp remmend werkt op de verdere doorgroei van de online verkoopkanalen. De internetboekhandel met zijn vrijwel onbeperkte titelaanbod maakt feitelijk de fysieke boekhandel overbodig of zal deze overbodig maken. De internetboekhandel zou het belang van de aanwezigheid van fysieke boekhandels relativeren. Ik merk op dat de internetboekhandel ook onder het regime van de vaste prijs een

---

[25] Zie het NRC-artikel d.d. 11 juni 2014 van enkele medewerkers van de Autoriteit Consument en Markt, een artikel van Maarten Asscher, directeur Athenaeum Boekhandel, in de Volkskrant d.d. 14 juni 2014 en het artikel in de Volkskrant d.d. 17 juni 2014 van Rob Schöndorff, hoogleraar algemene economie aan de Universiteit van Amsterdam.
[26] *Alle boeken in de bonus?* Trouw, 7 januari 2015.
[27] Met nadruk zij vermeld dat de betreffende bijdrage op persoonlijke titel is geschreven en niet een standpunt van de ACM weergeeft.
[28] Zie hiervoor ook het artikel van Rob Schöndorff.

groot en nog steeds groeiend marktaandeel heeft. Zonder Wvbp zou dit marktaandeel waarschijnlijk (aanzienlijk) groter worden. Een te grote marktmacht aan de retailzijde kan op termijn de doelstellingen van de wet onder druk zetten. De vraag naar de vervangbaarheid van de fysieke boekhandel door de internetboekhandel zal ik nader laten onderzoeken zoals reeds vermeld in hoofdstuk II.

De verbeterde toegankelijkheid voor auteurs tot de boekenmarkt

De mogelijkheden van auteurs om zelf te publiceren zijn de afgelopen jaren enorm toegenomen. Dat is gunstig voor de toegang tot de markt. Met name degenen die direct betrokken zijn bij de dienstverlening aan zelf publicerende auteurs vinden dat uitgaven in eigen beheer de toekomst hebben. Dit zou de vaste boekenprijs feitelijk overbodig maken. Ik constateer dat het vooralsnog gaat om een beperkt deel van de markt.[29] Selfpublishing is vooral interessant voor aspirant- en beginnende schrijvers vanwege het directe contact met hun lezers en de grotere kans door uitgevers te worden opgemerkt (zie ook het selfpublishing platform «Brave New Books» van Singel uitgevers en Bol.com). Daarnaast zijn er auteurs met een «merknaam» voor wie selfpublishing aantrekkelijk zou kunnen zijn. Volgens de Vereniging van Letterkundigen (VVL) is publicatie door een gerenommeerde uitgever echter nog altijd de beste weg voor een auteur om zijn publiek te vinden en zijn naam te vestigen. Het is niet uitgesloten, aldus de VVL, dat bij een volledige digitalisering van het aanbod de schrijver zelf een redacteur inhuurt en zijn boek digitaal aanbiedt. Een vaste boekenprijs is dan niet meer nodig. Wanneer en of het ooit zo ver zal komen is de vraag en de VVL doet een dringend verzoek om de vbp voorlopig niet af te schaffen.[30]

4. Het advies van de Raad voor Cultuur

De Raad voor Cultuur heeft op mijn verzoek advies uitgebracht over de Tweede evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs.[31] De Raad stelt dat de overheid vanwege het cultureel en maatschappelijk belang onverminderd een effectief beleid moeten voeren om de brede beschikbaarheid en verscheidenheid van boeken te waarborgen. De Raad adviseert voorlopig de vaste boekenprijs voor vier jaar te handhaven. De hoofdargumenten van de raad zijn:

a) de Wvbp is één van de maatregelen die de productie, distributie en receptie van boeken als dragers van cultuur beschermen. De overheid dient dit belang juist in slechte economische tijden zwaar te laten wegen;
b) directe liquidatie van de Wvbp zou leiden tot een ernstige inkomstendaling van uitgevers en boekverkopers, waardoor deze niet over de middelen beschikken voor investeringen in innovatie.

De raad geeft de volgende toelichting op deze twee argumenten:

Het eerste (principiële) argument voor continuering van de wet is van culturele aard. De sociale, educatieve, intellectuele en artistieke waarden van boeken moeten in relatie tot economisch-commerciële en juridische waarden zorgvuldig worden gewogen. Dat is met de «dubbele natuur» van het boek geïmpliceerd. Daar ligt mede de publieke verantwoordelijkheid volgens de raad. De productie, distributie en receptie van boeken

---

[29] In de VK zou 25% van de verkochte e-boeken een selfpublished boek zijn. Er zijn geen cijfers over het aandeel in de Nederlandse markt.

[30] Brief VVL van 9 juli 2014.

[31] Raad voor Cultuur. Vaste Boekenprijs. Advies bij de tweede evaluatie van de wet. 4 juli 2014. http://www.cultuur.nl/adviezen/media/vaste-boekenprijs-voorlopig-handhaven/item3131.

moeten in elke beschaving zijn gegarandeerd, «juist ook» wanneer economische omstandigheden ongunstig(er) zijn en dus de verkoop mede door algemene macro-economische ontwikkelingen stagneert. De rijksoverheid dient hier verantwoordelijkheid te dragen. Alleen zij kan bindende maatregelen nemen die het belang van boeken als dragers van een gedeelde cultuur beschermen. Voor onze kenniseconomie, ons gedifferentieerde onderwijsstelsel en vitale cultuurparticipatie zijn boeken van belang.

Het tweede argument voor de continuering van de vaste prijs doet een beroep op principes van economische risicobeperking en verwijst naar de noodzakelijke innovatieagenda voor de boekensector. Wanneer de wet direct geliquideerd wordt, zullen partijen nieuwe – competitievere – verdienmodellen moeten ontwikkelen waarbij de door de prijsbinding gegarandeerde baten komen te vervallen. De bedrijfsinkomsten, die als gevolg van de economische crisis reeds onder druk staan, lopen daarbij het risico nog verder te dalen. In een periode waarin innovatie essentieel is, ook in cultureel opzicht, is zo'n krimp risicovol te noemen. De raad benadrukt dat zeker onder de huidige economische omstandigheden handhaving van de vbp noodzakelijk is. Deze moet dus niet worden afgeschaft. De raad heeft ook bezwaren tegen de Wvbp:
- het ontbreekt aan empirisch gevalideerd bewijs van de effectiviteit van de Wvbp;
- het economische nadeel is dat prijsbinding leidt of kan leiden tot hogere boekenprijzen;
- het niet verplichtende karakter van de vbp.

De raad verbindt drie voorwaarden aan de voorlopige handhaving:
- het uitvoeren van een onderzoek naar de kruissubsidiëring. De raad wil weten hoeveel van de inkomsten van uitgevers en boekverkopers op goed verkopende titels wordt geïnvesteerd in risicovolle titels. De raad wil inzicht in dit proces en vraagt om alternatieve evaluatiemethoden;
- partijen in het boekenvak moeten hun krachten bundelen en innovatie voortvarender dan tot nu toe aanpakken. Het Nederlands Letterenfonds zou de rol van expertisecentrum kunnen krijgen;
- het uitvoeren van een onderzoek naar additionele steunmaatregelen voor het boekenvak, zodat de lees- en boekencultuur wordt ondersteund.

5. Reactie op het advies van de Raad voor Cultuur

In voorgaande hoofdstukken ben ik ingegaan op de werking van de vaste boekenprijs en de argumenten voor handhaving van de Wvbp die de raad voor cultuur mede betrekt in zijn advies. De raad gaat eveneens in op de nadelen van het handhaven van een vaste prijs. Deze argumenten bespreek ik hieronder en daarna geef ik mijn reactie op het advies.

Nadelen van de vaste boekenprijs

Geen empirisch gevalideerd bewijs van de effectiviteit van de vaste boekenprijs

Kern van de kritiek van de raad is dat het onderzoek van Dialogic geen solide basis kan vormen voor het uitspreken van een oordeel over de effecten van de wet. Ik ben het hiermee eens. Om deze reden is in de eerste noch in de tweede evaluatie een causale relatie gelegd tussen de wet en de effecten op pluriformiteit en beschikbaarheid van het boekenaanbod.

De reden voor het ontbreken van empirisch bewijs tot op heden is:

- Er bestaat geen nulsituatie want de vaste boekenprijs was er ook vóór de inwerkingtreding van de wet;
- de factor vaste boekenprijs is niet te isoleren van andere omgevingsfactoren die de effecten op pluriformiteit en beschikbaarheid beïnvloeden. Ook in vergelijkende studies tussen situaties voor en na introductie of afschaffing van de vaste prijs binnen een land, zoals het door de raad genoemde Deense onderzoek, blijft dit methodologische probleem bestaan;
- internationale vergelijkingen tussen landen met en zonder vaste prijs leveren extra complicaties op vanwege de grote nationale verschillen tussen landen qua marktkenmerken, in het bijzonder van de distributiekanalen, en qua boek- en leescultuur. Het buitenlandse datamateriaal omvat voor zover bekend over het algemeen niet meer dan metingen van aantallen titels, aantallen boekhandels, prijzen en omzetgegevens;
- naar de toepassing van de kruissubsidiëring is complex omdat boekverkopers en uitgevers daarvoor zowel bedrijfsmatige als niet-bedrijfsmatige redenen hebben.

Hogere boekenprijzen door de prijsbinding

Het hoofdargument van de raad tegen de handhaving van de Wvbp is een verwachte prijsverlaging bij het opheffen van de prijsbinding. De kosten voor boekhandels om incourante titels in hun assortiment op te nemen moeten worden betaald. Onder een systeem van vaste prijzen betaalt de consument deze kosten in de vorm van een gemiddeld hoger prijsniveau. Afschaffing van de vbp zal waarschijnlijk leiden tot een daling van de prijzen van goedlopende boeken. Tegenover de te verwachten grotere afzet van bestsellers zal er waarschijnlijk een kleiner aantal minder goedlopende boeken worden uitgegeven en minder door boekhandels worden ingekocht met als gevolg dat deze niet langer kunnen verschijnen. Deze twee bewegingen resulteren in een gemiddeld lager prijsniveau van een beperkter aanbod. CPB/SCP noemen in de studie *Boek en Markt* als bijkomend nadeel dat de hogere prijsstelling een ongunstige werking kan hebben op de publieksparticipatie. Dit effect hangt af van de prijselasticiteit van het boek.

Prijsverlaging van het populaire boek zou in het economisch belang van de consumenten met een laag of middeninkomen zijn. Daarbij nemen we aan dat deze consumenten geen belangstelling hebben voor het minder courante boek uit de literair-culturele genres. In dat geval zou de Wvbp namelijk leiden tot een (zeer bescheiden) inkomensoverdracht van lagere inkomens in de richting van de hogere inkomens. Dat is het veel gehoorde argument dat kopers van (te dure) bestsellers de aanschaf van elitaire boeken door de meer koopkrachtige lezers zouden subsidiëren. CPB/SCP hebben de hypothese onderzocht op basis van genrevoorkeuren en hebben geen steun kunnen vinden voor de gedachte van een denivellerende inkomensoverdracht. Lagere inkomens kopen niet uitsluitend of bij voorkeur het populaire (spannende, romantische etc.) boek en hogere inkomens niet bij voorkeur het literair-culturele boek. In dit opzicht is er weinig verschil tussen lagere en hogere inkomens. Bovendien vindt kruissubsidiëring vaak gedeeltelijk binnen genres plaats. Het publiek met een voorkeur voor een bepaald genre subsidieert dan zichzelf. Het is dus bij uitstek een publiek en maatschappelijk belang dat de literair-culturele genres voor iedereen beschikbaar zijn, ook de lagere inkomens.

Volgens cijfers van Gfk is de gemiddelde prijs per verkocht boekexemplaar over de periode 2005–2012 niet gestegen en beweegt zich rond iets minder dan € 13. Uitgevers hanteren bovendien voor de gemiddelde roman al jaren een bovengrens van € 20.

Consequentie van het niet verplichtende karakter van de vaste boekenprijs

De vbp verplicht de uitgever en de boekverkoper niet om het titelaanbod te verbreden of boeken breed beschikbaar te maken door middel van de toepassing van kruissubsidiëring. In feite profiteert de hele sector ervan, wat ze ook uitgeven of verkopen en met welk doel (cultureel of niet). Het niet verplichtende karakter werd ook door CPB/SCP aangemerkt als een nadeel van de vbp.[32] Er zou immers minder verstoring van de vbp zijn als de werking zich zou beperken tot die marktspelers die de beoogde expliciete cultuurpolitieke bijdrage leveren. Het ligt echter in de aard van de vbp besloten dat het een niet verplichtend en generiek instrument is. Het uitsluiten van bepaalde typen boekverkopers van de Wvbp zou direct leiden tot prijsconcurrentie en daarmee het doel van de Wvbp ondermijnen.[33]

De vbp geldt voor alle papieren boeken. Een alternatief is een individuele verticale prijsbinding. Daarbij kan de uitgever zelf beslissen of hij een titel een vaste prijs geeft. Het bezwaar hiertegen is dat dan niet langer de vereiste brede werking van de Wvbp is gegarandeerd. Vanuit de gedachte van kruissubsidiëring en investering van winst in minder goed lopende titels, zouden in ieder geval alle goedlopende boeken (bestsellers) een vaste prijs moeten krijgen. Maar uitgevers weten lang niet altijd van te voren of een titel goed zal lopen. Belangrijker is dat de bijdrage aan de doelstellingen van de wet niet afhankelijk zou moeten zijn van de individuele beslissingen van uitgevers. Het risico van een systeem van individuele prijsbinding is dat de assortimentsboekhandel in de concurrentieslag met discounters een groot deel van de inkomsten uit de verkoop van niet-prijsgebonden bestsellers kwijtraakt.

Afweging van de voor- en nadelen van de vaste boekenprijs

De belangrijkste vraag in dit verband is wat de vbp beoogt te bereiken, namelijk zorg voor kwaliteit, diversiteit en beschikbaarheid van het boekenaanbod voor brede lagen van de bevolking. Dit houdt in dat ook incourante boeken kunnen blijven verschijnen tegen een redelijke prijs. Voor mij wegen de publieke belangen bij een divers en breed beschikbaar boekenaanbod zwaarder dan het economische nadeel van hogere prijzen voor bestsellers. Ook de raad heeft deze afweging gemaakt en benadrukt het grote culturele en maatschappelijke belang van de Wvbp. Het raadsadvies vind ik weloverwogen. Alles afwegend is mijn voorstel de Wvbp de komende vier jaar te handhaven en de voorwaarden van de raad over te nemen:

- Er komt een diepgaand onderzoek naar de kruissubsidiëring bij uitgevers en boekhandels tussen courante en minder courante titels. Het boekenvak zal de benodigde gegevens op bedrijfsniveau ter beschikking stellen. Daarbij zal ik naast effectiviteit van de vaste boekenprijs ook kijken naar proportionaliteit;
- Innovatie wordt gestimuleerd en kennis over de ontwikkelingen in het boekenvak versterkt. Daarbij zullen alle belanghebbenden betrokken zijn: de Koninklijke Vereniging voor het Boekenvak (KVB), het Nederlands Letterenfonds, de Groep Algemene Uitgevers, de Koninklijke Boekverkopersbond en de CPNB;
- De Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (KVB) is de meest geëigende partij voor onderbrenging van een expertise/innovatiecentrum (zie ook pag. 18). De KVB heeft toegezegd op korte termijn een innovatieagenda op te stellen en voor financiering te

[32] Zie hoofdstuk 6 van *Boek en Markt*.
[33] Zie hiervoor hoofdstuk 6 van *Boek en Markt*.

zorgen in nauwe samenwerking en overleg met partijen uit het boekenvak;
- Ik ben bereid tot een financiële bijdrage in de kosten van het innovatie-centrum mits daar een substantiële investering van het vak zelf tegenover staat en zal nauw overleg voeren met het vak over de opstelling en uitvoering van de innovatieagenda;
- Het stimuleren en bevorderen van de leescultuur is voor mij wezenlijk. De Kamer ontvangt voorjaar 2015 een brief over een integrale aanpak van laaggeletterdheid/leesbevordering.

De evaluatietermijn van de Wvbp is vier jaar. Over twee jaar zal ik de (tussen-)stand van zaken opmaken over:
a. de resultaten van het empirisch onderzoek naar de kruisubsidiëring en de medewerking die de boekenbranche heeft verleend voor het in beeld brengen van de effecten van de wet;
b. de vorderingen van het boekenvak met de invulling en realisering van de innovatieagenda;
c. het bereik van de wet in verband met snelle ontwikkelingen bij de digitalisering.

Handhaving van de vbp geschiedt dus onder de conditie dat de branche transparant is over kruissubsidiëring en kan aantonen diversiteit en innovatie te kunnen stimuleren als gevolg van de vbp.

6. Acties op het terrein van onderzoek en innovatie in de boekenmarkt

De raad stelt een aantal voorwaarden aan continuering van de vbp. Mede in reactie daarop onderneem ik op vier terreinen actie:
1. onderzoek kruissubsidiering,
2. onderzoek boek- en leescultuur,
3. samenhangend beleid op het gebied van leesbevordering en laaggeletterheid en
4. innovatie-agenda en expertisecentrum.

Ad 1. Onderzoek effecten van kruissubsidiëring

Volgens de raad dient de overheid in het bijzonder het mechanisme van de kruissubsidiëring te onderzoeken. Duidelijk moet worden hoeveel financiële ruimte er is voor kruissubsidies en in welke mate deze inkomsten worden ingezet ten behoeve van de cultuurpolitieke doelstellingen van de wet. Ik ben bereid een dergelijk onderzoek te laten uitvoeren. Een analyse van bedrijfsgegevens kan onder meer inzicht bieden in de omvang van de interne subsidiëring van literair-culturele titels door uitgevers en boekverkopers, het percentage verliesgevende titels bij uitgevers, de minimum vereiste oplagen en het percentage van de titelinkoop waarop boekhandels moeten toeleggen en de minimum vereiste omloopsnelheid. Deze parameters worden op genreniveau geanalyseerd en de mate van interne subsidiëring tussen en binnen genres wordt vergeleken. Ik heb van de branche de bevestiging gekregen dat alle bedrijfsgegevens die nodig zijn voor een analyse van de kruissubsidies geanonimiseerd ter beschikking worden gesteld.

De raad merkt op dat bij het onderzoeken van een alternatieve evaluatiemethode de opmerkingen van (enkele medewerkers van) de ACM en het CPB moeten worden meegenomen, zoals vergelijkingen met buitenlandse ervaringen. Ik zal het CPB betrekken bij de onderzoeksopzet en in overleg bepalen wie het zal uitvoeren, het CPB zelf of een onderzoeksbureau. Ook zal ik CBP en de betrokken onderzoekers vragen voor een volgende evaluatie methodes te ontwikkelen die een aanvulling kunnen bieden op

beschrijvende evaluatie en daardoor mogelijk meer inzicht in de effectiviteit van de vbp kunnen verschaffen.

Ad 2. Onderzoek naar boek- en leescultuur

De raad vraagt om aanvullend onderzoek naar de ontwikkelingen binnen de boek- en leescultuur. Ik laat in ieder geval het volgende onderzoek uitvoeren:

- monitoring van de digitale ontwikkelingen in de gehele keten van de boekensector mede in verband met het bereik van de Wvbp;
- een onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de keuze van de consument voor online of offline aanschaf van boeken en de keuze voor digitale of fysieke boeken;
- een onderzoek naar de invloed van de digitalisering op het leesgedrag. In hoeverre is er sprake van een andere manier van lezen en andere leesvoorkeuren onder invloed van sociale media, mobile reading en interactiviteit? Welke consequenties heeft dit voor de boekensector en meer in het algemeen voor de «traditionele» boek- en leescultuur? Welk effect heeft digitalisering op de leesbevordering?

Ad 3. Samenhangend beleid leesbevordering en laaggeletterdheid

De raad stelt voor dat de overheid laat onderzoeken of er (alternatieve) steunmaatregelen gewenst zijn om de sector al dan niet tijdelijk (of extra) te ondersteunen, zodat de lees- en boekencultuur wordt bevorderd. Dit advies neem ik over. Ik denk dan in de eerste plaats aan acties op het gebied van de leesbevordering. Het tegengaan van verdere vraaguitval bij de boekverkoop is in het economisch belang van de boekenbranche en draagt bij aan de cultuurpolitieke doelstelling van een vitale leescultuur. De raad heeft de indruk dat de initiatieven op het gebied leesbevordering en geletterdheid nog te versnipperd en te instrumenteel zijn en te weinig ingebed in een brede beleidsvisie. Hij bepleit meer samenwerking tussen het onderwijsbeleid en het cultuurbeleid. Ik zal samen met mijn collega's van SZW en VWS de Tweede Kamer in het voorjaar 2015 een brief sturen met onze visie op een interdepartementale aanpak voor een samenhangend beleid op het gebied van leesbevordering en laaggeletterdheid.

Ad 4. Innovatieagenda en expertisecentrum

De raad vindt dat partijen in de boekenbranche hun krachten moeten bundelen en met elan een innovatieagenda moeten gaan uitvoeren. Expertise moet bijeengebracht worden en kunnen worden gedeeld met nieuwe (jonge) boekondernemers. De raad stelt dat het boekenvak geen aansluiting heeft gevonden bij het nationale topsectorenbeleid van de creatieve industrie en dringt aan op een meer intensieve samenwerking voor het vaststellen en uitvoeren van een innovatieagenda. De raad bepleit daarbij een intensiever samenwerkingsverband tussen alle betrokken partijen – ongeacht hun uiteenlopende commerciële, ideële of wetenschappelijke belangen.

Ik onderken het grote belang van innovatie in het boekenvak. Daarbij vergroot de terugloop in omzet de noodzaak tot samenwerking. Vergelijkbare analyses liggen ten grondslag aan de nieuwe Bibliotheekwet die op 1 januari 2015 in werking is getreden.[34] Die wet beoogt een antwoord te geven op de ontwikkelingen van fysiek naar digitaal in het publieke domein van de openbare bibliotheken. De Bibliotheekwet brengt digitale infrastructuur en content voor de gehele bibliotheeksector samen bij de Koninklijke Bibliotheek en schept condities voor de samenhang tussen de

[34] Staatsblad 470, 19 november 2014.

lokale, fysieke bibliotheek en landelijke digitale diensten en voor vernieuwing van de fysieke bibliotheek. De parallellen met het boekenvak zijn evident, zowel op terrein van samenwerking als bij innovatie.

Vergroten samenwerking tussen openbare bibliotheken en het boekenvak

De gezamenlijke openbare bibliotheken lenen sinds kort e-boeken uit. Met uitgevers is overeenstemming over het mogen uitlenen van – op dit moment – circa 10.000 rechtendragende titels. De openbare bibliotheek maakt daarvoor gebruik van het e-boekplatform van het CB. Ongeveer 25% van alle e-boektransacties via het CB-platform betreft uitleningen aan leden van de openbare bibliotheek. De openbare bibliotheek speelt daarmee een belangrijke rol bij het digitale lezen in Nederland. Het boekenvak behoort tot het private domein, de openbare bibliotheek tot het publieke domein. Beide richten zich, ieder vanuit hun eigen perspectief, op het verspreiden van kennis, informatie en cultuur. Het krimpend perspectief van de traditionele boekenmarkt en de onzekerheden bij overgang van fysiek naar digitaal zijn aanleiding om de al bestaande samenwerking tussen het boekenvak en de openbare bibliotheken te vergroten. Dat kan in ieder geval bij campagnes die de leescultuur versterken, zoals de Boekenweek, de Kinderboekenweek, Voorleesdagen en Poëzieweek. Maar ook bij nieuw te ontwikkelen digitale producten en diensten of bij het digitaliseren van de backlist.

Een nieuw kennis- en innovatiecentrum voor het boekenvak

De raad geeft voorbeelden van een groot aantal nieuwe activiteiten en diensten die het boekenvak de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Daarbij moeten vernieuwingen van de fysieke winkelconcepten in combinatie met het digitale kanaal («clicks and bricks») zeker ook worden genoemd. Er zijn veel kleine en grote initiatieven, maar het ontbreekt aan overzicht en inzicht in de verbindingsmogelijkheden en de verdere doorontwikkeling ervan.
Ik onderschrijf daarom het advies van de raad dat partijen uit het boekenvak de krachten moeten bundelen voor het opstellen en uitvoeren van een gezamenlijke innovatie- en onderzoeksagenda. Een kenniscentrum – waarbij ik niet denk aan een instelling, maar aan een functie – kan daarbij een faciliterende rol spelen. De raad stelt voor het Nederlands Letterenfonds (NLF) de rol te geven van expertisecentrum op het gebied van digitale infrastructuur, marketing, alternatieve financiering, sponsoring en productontwikkeling. Een groot draagvlak bij betrokken partijen is essentieel voor succes. Ik heb daarom het veld gevraagd te reageren op dit voorstel van de raad, waaronder het Letterenfonds zelf. Partijen deden mij een gezamenlijk voorstel om een nieuw Kennis- en Innovatiecentrum onder te brengen bij de Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (KVB). Deze koepel van het boekenvak wordt gezien als meest geëigende organisatie.[35] Vanwege het brede draagvlak dat dit voorstel heeft in het vak, neem ik dit over. De KVB verzamelt via haar Stichting Marktonderzoek Boekenvak al vele data over het boekenvak en is als centrale brancheorganisatie het beste gepositioneerd om innovatie bij uitgevers en boekverkopers op de agenda te zetten. De feitelijke uitvoering van de kennis en innovatie-agenda vindt plaats via een netwerkorganisatie met de KVB als coördinator, met inbreng van alle relevante spelers: de Groep Algemene Uitgevers, de Koninklijke Boekverkopersbond, de CPNB, het Nederlands Letterenfonds en de stichting Lezen.

[35] Leden van de Adviesraad van de KVB zijn het Nederlands uitgeversverbond (NUV), de Koninklijke Boekverkopersbond (KBB), CBPN, Stichting Lezen en het Letterenfonds.

In heb er vertrouwen in dat het boekenvak deze opdracht voortvarend op gaat pakken. Zij hebben afgelopen jaren ook bewezen gezamenlijk stappen te kunnen zetten. Zo investeerde het boekenvak de afgelopen jaren in een open digitale infrastructuur waar iedere aanbieder van e-books gebruik van kan maken. Dit digitaal platform faciliteert het lenen, huren en kopen van e-books. Er zijn inmiddels meer dan 150 kleine en grote webwinkels bij aangesloten, waaronder de grote bekende spelers. Naast alle grote uitgevers maken juist ook veel kleinere uitgevers gebruik van dit platform. Zij zouden op eigen kracht niet tot zo'n innovatie in staat zijn geweest. Uitgevers en boekverkopers ontwikkelden ook nieuwe digitale formules, zoals streamingdiensten, LeesID en digitale boekenclub als Elly's Choice.

Partijen hebben ook sterke internationale relaties. Uiteraard met Vlaanderen maar ook verder in Europa en mondiaal. Hiermee kunnen onder andere data, leescultuur en leesbevordering ook in internationaal verband worden geduid.

De KVB en genoemde organisaties hebben mij laten weten zich graag te willen inspannen voor de inrichting van het kenniscentrum en voor de verdere invulling van een innovatie- en onderzoeksagenda die het vak voorbereidt op de toekomst. De financiering zal voornamelijk vanuit het boekenvak zelf plaatsvinden. Taken van het centrum zullen in ieder geval zijn:

- verzamelen en analyseren van marktinformatie, zoals omzetontwikkeling en aanbod van genres en dat gebruiken voor het boekenvak;
- opbouw en beheer van een databestand met alle cijfermatige gegevens over het boekenvak die van belang zijn voor de evaluatie van de Wvbp;
- het tot stand brengen en uitvoeren van een innovatieagenda en een agenda voor de toekomst;
- verzamelen en interpreteren van gegevens over de culturele en leesbevorderende prestaties van het boekenvak.

Ik zal nauw overleg voeren met het vak over de precieze taken van het kenniscentrum en over de opstelling en uitvoering van de innovatie-agenda. Ik ben bereid tot een financiële bijdrage in de kosten van het centrum op voorwaarde dat daar een substantiële investering van het vak zelf tegenover staat. Bij de inbreng van OCW zal gebruik worden gemaakt van de ervaringen met vergelijkbare innovatietrajecten, zoals op het terrein van de pers en journalistiek.[36]

Steun voor Nederlands/Vlaamse gastlandschap Frankfurter Buchmesse 2016

Nederland en Vlaanderen zijn in 2016 gastland op de Frankfurter Buchmesse. Het programma van de gezamenlijke presentatie staat in het teken van de verbindingen tussen het boek en de creatieve industrie. De presentatie wordt voorbereid door Nederlands Letterenfonds en het Vlaams Fonds voor de Letteren. Het topteam creatieve industrie en het Stimuleringsfonds voor de Creatieve Industrie zijn betrokken bij de inrichting van het programma. Ik beschouw deze Buchmesse als een effectieve stimulans en testcase voor productinnovatie in het boekenvak.

---

[36] Zie www.persinnovatie.nl.

Deel II: De vaste boekenprijs en het wetenschappelijke boek

Dialogic heeft als onderdeel van de totale evaluatie een aparte analyse gemaakt van de positie van het wetenschappelijke boek. Aanleiding was een amendement aangenomen bij de parlementaire behandeling van enkele wetswijzigingen die voortvloeiden uit de eerste evaluatie van de wet. Het amendement voorziet in afschaffing van de prijsbinding van het wetenschappelijk boek.

Met mijn brief van 25 januari 2013[37] heb ik u geïnformeerd dat ik de inwerkingtreding van de wijziging van de Wvbp[38] wilde laten afhangen van nader onderzoek naar de voorziene uitvoeringsproblemen. Het betreffende amendement De Liefde/Voordewind (artikel I, onderdeel A, onder 2 en 2a) beoogt wetenschappelijke boeken net als schoolboeken uit te zonderen van de prijsbinding. Het amendement definieert wetenschappelijke boeken als boeken bestemd voor gebruik in het onderwijs in het HO en WO. Het amendement stelt wetenschappelijke boeken dus gelijk aan studieboeken en noemt naar analogie van de wettelijke definitie van het schoolboek twee criteria voor het studieboek:
1. werken die in vorm en inhoud gericht zijn op informatieoverdracht in onderwijssituaties in het HBO en WO;
2. het gebruik van het boek is binnen het les- en studierooster door de betrokken HBO/WO-onderwijsinstelling voorgeschreven.

Het is niet duidelijk of het amendement beoogt de prijsbinding af te schaffen voor het studieboek of voor het wetenschappelijke boek. Daarom heb ik Dialogic gevraagd te onderzoeken of voor beide typen uitgaven sluitende definities zijn te vinden die zorgen voor een heldere afbakening met algemene non-fictie. Naar mijn oordeel tonen de onderzoeksresultaten overtuigend aan dat de twee criteria van het amendement zich niet lenen voor afbakening van het studieboek en dat een bruikbaar alternatief ontbreekt. Het bleek evenmin mogelijk een sluitende definitie van het wetenschappelijke boek op te stellen. Voorafgaand aan het onderzoek van Dialogic kwam ook het CvdM tot een negatief oordeel over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het amendement. Het betreffende onderdeel van de wet is daarmee niet uitvoerbaar en kan niet in werking treden. Hierna volgt een nadere toelichting van mijn conclusie.

De afbakening van het studieboek

Het onderzoek wijst voor de criteria in het amendement het volgende uit:

Criterium 1 – De grote meerderheid van de boeken die in het HBO en WO worden gebruikt voldoet niet aan de omschrijving in criterium 1. Zij kunnen niet vooraf door de uitgever naar inhoud en vorm worden geïdentificeerd als studieboek.

Criterium 2 – Het is niet mogelijk om boeken met terugwerkende kracht – zodra ze verschijnen op boekenlijsten – uit te zonderen van de wet. Onderwijs-instellingen beschikken doorgaans niet over boekenlijsten van hun opleidingen. De inrichting van een centraal aanmeldsysteem voor in het HBO en WO voorgeschreven titels kan een oplossing zijn. Bij een aantal van ruim 8.000 opleidingen en 70.500 fte's aan docenten is zo'n systeem echter onuitvoerbaar.

[37] Kamerstukken I 2012–2013, 32 641, G.
[38] Kamerstukken II 2011–2012, 32 641, nr. 9.

Ook de handelskortingsindeling, die primair de handelsmarge reflecteert en niet de inhoud van het boek, biedt geen soelaas.[39] In de praktijk krijgen algemene boeken doorgaans een A-kortingscodering, boeken met een wetenschappelijk karakter, evenals studieboeken, een W-of S-codering. Slechts een klein deel van de S- en W-titels in het bestand van het Centraal Boekhuis (CB) komt voor op de boekenlijsten, respectievelijk 21% en 10%.[40] De boekenlijsttitels vormen niet meer dan 17% van het totaal aantal in 2012 verkochte S- en W-titels. Hieruit blijkt dat professionals en het algemene publiek de belangrijkste afnemers zijn van S- en W-boeken.

De afbakening van het wetenschappelijke boek

Onder de experts die Dialogic heeft geraadpleegd werd geen overeenstemming bereikt over de onderscheidende kracht van diverse voorgestelde criteria voor afbakening. Vertegenwoordigers van de wetenschappelijke boekhandel meenden dat geen geschikte criteria voorhanden zijn. De uitgevers MediaVakWetenschap (MVW-uitgevers) stonden op het standpunt dat de specifieke doelgroep het beslissende criterium is. De KVB heeft mij bij brief van 3 december 2014 medegedeeld dat het gezamenlijke boekenvak met inbegrip van de MVW-uitgevers «zich kunnen vinden in de conclusie dat het wetenschappelijke boek niet gedefinieerd kan worden op een wijze die voldoet aan de wetstechnisch daaraan te stellen eisen.»

Advies van de Raad voor Cultuur over het wetenschappelijke boek

De raad erkent dat «er op inhoudelijke gronden geen werkbare (laat staan een sluitende) definitie van het wetenschappelijke boek mogelijk is», maar adviseert niettemin het amendement uit te voeren. De motivering is summier. De raad meent dat het amendement op «goede gronden« is gebaseerd en verwijst ook naar de (toenmalige) verdeeldheid tussen de wetenschappelijke uitgevers en de boekverkopers over deze kwestie. De raad stelt een pragmatische oplossing voor: «een wetenschappelijk boek is een boek waarop (op welke wijze dan ook) vermeld staat dat het om een wetenschappelijk boek gaat».

Reactie op het raadsadvies

De oplossing van de raad is niet handhaafbaar. Ook de KVB en de MVW-uitgevers onderschrijven deze constatering in hun brief van 3 december 2014. Om deze reden neem ik het advies niet over. De raad laat in het midden of de criteria in het amendement wel of niet nog een rol spelen. Als de criteria geen rol spelen, zou de uitgever in beginsel ieder boek kunnen uitzonderen van de wet vanwege het ontbreken van een inhoudelijke definitie. In dat geval is handhaving van de wet volstrekt onmogelijk. Ook het CvdM oordeelt negatief over de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het raadsadvies. De voorgestelde pragmatische oplossing komt volgens het CvdM niet tegemoet aan de uitvoeringsproblemen die tijdens de parlementaire behandeling zijn geconstateerd. De enkele vermelding door de uitgever dat het een wetenschappelijk boek betreft verandert niets aan de aard en de inhoud van een boek. Een dergelijke kwalificatie kan niet bindend zijn bij de toepassing en handhaving van de Wvbp.

---

[39] De handelskorting geldt bij de bestelling van één of enkele exemplaren bij het CB en bedraagt 42% voor Algemene boeken, 22–24% voor Studieboeken en 27–29% voor Wetenschappelijke boeken.

[40] De boekenlijsten zijn afkomstig van een aantal representatieve aanbieder van studieboeken.

Deel III: Uitvoeringsaspecten van wet op de vaste boekenprijs

In dit hoofdstuk bespreek ik tot slot de evaluatie die het Commissariaat voor de Media (CvdM) heeft gemaakt over zijn eigen functioneren en de evaluatie van de Vereniging van Muziekhandelaren en -uitgevers in Nederland (VMN) over het functioneren van de wet. Daarnaast kondig ik enkele wetswijzigingen aan.

Reactie op de zelfevaluatie van het CvdM en de VMN

In het kader van de evaluatie is ook het toezicht op de naleving van de wet geëvalueerd. De belangrijkste inzichten vat ik hier samen. Toezicht en handhaving functioneren naar behoren. De proactieve werkwijze van het CvdM – vooraf informeren, uitleggen, adviseren over de regelgeving – heeft mede bijgedragen aan het afnemend aantal besluiten dat in de afgelopen periode is genomen. Bureau Ecorys heeft stakeholders gevraagd naar hun oordeel over het CvdM. Over het algemeen werd de professionaliteit van het CvdM als (zeer) goed beoordeeld. Ervaren knelpunten waren de soms lange doorlooptijden en de wat formele stijl. Aan de klacht over de lange doorlooptijden zal deels tegemoet kunnen worden gekomen door het nieuwe prioriteitsbeleid van het CvdM. Hierbij wordt voorrang gegeven aan de afhandeling van ernstige overtredingen van de wet. Ecorys stelt dat dit wel zijn grenzen heeft. Zowel de beperkte capaciteit van het CvdM als het bestuursrechtelijk kader waarbinnen toezicht en handhaving plaatsvinden maken dat stakeholders niet altijd snel rechtszekerheid kan worden verschaft over kwesties van meer complexe aard. Op dit punt sluit ik mij aan bij de zienswijze van Ecorys. De suggestie die Ecorys doet voor mogelijke uitbreiding van de voorlichting geef ik het CvdM ter overweging. Tot op heden is het niet gelukt de aanmelding van titels bij het CvdM via het CB te laten verlopen waarvoor de IT-leverancier van het CvdM wel een voorstel had uitgewerkt. Uiteindelijk is dit initiatief niet gerealiseerd, waarschijnlijk vanwege de extra kosten voor uitgevers. Het CvdM zal weer met het CB overleggen over een oplossing. In beginsel ben ik bereid tot financiële ondersteuning.

De belangrijkste conclusie uit de evaluatie van de VMN is dat de Nederlandse muziekhandel steeds meer concurrentie ondervindt van grote buitenlandse internetbedrijven. Het omzetverlies dwingt de Nederlandse handelaar tot een voorzichtiger inkoop en een beperking van zijn assortiment. Nederlandse auteurs van bladmuziek hebben minder snel ingang bij de buitenlandse aanbieders. De VMN stelt dat de Nederlandse handelaren de steun van de vaste prijs hard nodig hebben om te kunnen blijven voorzien in een substantieel aanbod van Nederlandse bladmuziek. Dit standpunt deel ik.

Voorgestelde wijzigingen in de regelgeving

Op basis van de evaluatie en de opmerkingen van belanghebbenden, stel ik een beperkt aantal technische wijzigingen voor in de Wvpb. De belangrijkste wijziging betreft een modernisering van de definitie die de wet geeft van het begrip boek zodat ook papieren boeken met een digitale component onder de wet kunnen vallen. De KVB heeft mij om deze wijziging verzocht. Een ander voorstel van de KVB neem ik niet over, namelijk het opnemen in de wet van de mogelijkheid van een voorlopige voorziening door het CvdM. De overige wijzigingen zijn technisch van aard en komen voort uit verzoeken van het CvdM en de Koninklijke Bibliotheek.

Een vaste prijs voor de koppeling van een boek aan een digitale versie/ component

De huidige definitie van het begrip boek laat niet toe dat nieuwe uitgeefvormen met digitale componenten onder het bereik van de wet vallen. Het gevolg is dat de ontwikkeling van dergelijke innovaties wordt afgeremd, hetgeen niet strookt met de doelstellingen van de wet en de belangen van de consument schaadt.
In concreto gaat het om fysieke boeken voorzien van een downloadcode of van een digitale component (app) met audiovisuele informatie die nauw gerelateerd is aan de inhoud van het boek. Het CvdM is voorstander van een speciale combinatieprijs voor dergelijke uitgaven. Ik deel echter de bezwaren van de KVB tegen deze optie.[41] Het belangrijkste bezwaar is dat de combinatieprijs is gebaseerd op de gelijktijdige verkoop van afzonderlijke producten en niet op de «2 in 1»-formule van een combinatieboek, i.e. een fysiek boek met een downloadcode. Ik heb het voornemen de belemmeringen weg te halen voor het aanbieden van combinatieboeken met een vaste prijs conform de wens van de KVB. Voorkomen moet worden dat de vaste prijs ook zou gelden voor allerlei digitale producten die geen directe relatie met de inhoud van het boek onderhouden. Uiteraard is het ook niet de bedoeling dat combinatieboeken voor een groot deel apart uitgegeven e-boeken gaan vervangen want dat zou de facto leiden tot vaste prijs voor het digitale boek. Het vak verwacht dit geenszins en ziet het combinatieboek als een aanvulling op de dominante uitgeefvorm. In het kader van de monitoring van de digitale ontwikkelingen en het bereik van de wet zal ik bijhouden hoe het aanbod van fysieke boeken met een digitale koppeling zich ontwikkelt ten opzichte van het aanbod van los verkrijgbare e-boeken.

Verzoek om de mogelijkheid van een voorlopige voorziening

De KVB verzoekt om de mogelijkheid van een voorlopige voorziening door het CvdM in de wet op te nemen. Het nieuwe prioriteitsbeleid zal volgens de KVB niet in alle gevallen van ernstige overtredingen lange doorlooptijden kunnen voorkomen. In dat geval is de gang naar de rechter het enige alternatief.
Ik constateer dat sinds de inwerkingtreding van de wet het boekenvak slechts eenmaal een rechtszaak heeft aangespannen lopende een klachtprocedure bij het CvdM.[42] Dit relativeert de noodzaak van de mogelijkheid tot het treffen door de toezichthouder van een voorlopige voorziening ter vervanging van de gang naar de rechter.
Ik zie vooralsnog geen aanleiding het verzoek van de KVB over te nemen mede gelet op het nieuwe prioriteitsbeleid van het CvdM, waarbij vermeende ernstige overtredingen met voorrang worden behandeld. Voorts wijs ik op het kostenverhogende aspect van het verzoek.

Boekenclubs en de vaste boekenprijs

Het CvdM stelt voor om op twee punten de regels voor de boekverkoper ook van toepassing te verklaren op de boekenclub. Ten eerste verkorting van de voor de boekverkoper bepaalde termijn van één jaar naar 6 maanden waarna aanpassing van de vaste prijs is toegestaan. Ten tweede dat de uitzondering op de vaste prijs bij opruiming van de winkelvoorraad of bij beschadigde boeken (artikel 6 eerste lid onder a respectievelijk c) ook van toepassing wordt verklaard op de boekenclub. Ik zal het eerste voorstel in aangepaste vorm overnemen in de zin dat indien de uitgever

[41] Zie de evaluatie van de KVB in de bijlagen bij Kamerstuk nr. 5 Tweede Kamer en 32 641, nr. 1 Eerste Kamer.
[42] Zie pagina 10 van de Zelfevaluatie van het CvdM.

de vaste prijs na een half jaar wijzigt, ook de boekenclubprijs na een half jaar kan worden gewijzigd. Het tweede voorstel houdt geen rekening met het grote verschil in handelspraktijk tussen een boekenclub en een reguliere boekverkoper en wijs ik daarom af.

Levering van muziekuitgaven aan het Depot van de Koninklijke Bibliotheek(KB)

In 2013 heeft de KB besloten ook muziekuitgaven op actieve wijze te verzamelen en te bewaren in het kader van het Depot van Nederlandse publicaties. Voor levering van één exemplaar van een boek aan het Depot geldt de vaste prijs niet (artikel 6 Wvbp). Ik zal aan de betreffende uitzonderingsbepaling de levering van muziekuitgaven toevoegen.

Tot slot

Op basis van de evaluatie van de werking van de Wet op de vaste boekenprijs en het advies van de raad voor cultuur stel ik voor de wet voor een periode van vier jaar te handhaven. Er wordt in die periode onderzoek gedaan naar kruissubsidiëring in het boekenvak, waarvan de uitkomsten moeten bijdragen aan een (betere) empirische onderbouwing van de werking van de wet.
Gezamenlijk zullen belanghebbende partijen uit het boekenvak werken aan het opstellen en uitvoeren van een innovatie-agenda en daarvoor de benodigde kennis bijeenbrengen. Over twee jaar zal ik de stand van zaken opmaken en uw Kamer hierover informeren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De effecten van afschaffing van de vbp in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk

Denemarken

Medewerkers van ACM baseren zich op een onderzoek van de Deense mededingingsautoriteit KFST over de periode 2000–2013 en citeren cijfers (ook vermeld in het rapport van Dialogic) die wijzen op gunstige effecten van het afschaffen van de prijsbinding op de prijzen en de omzet en afzet van boeken.
Een veel minder rooskleurig beeld komt naar voren in het Nordic Book Statistics Report 2012 opgesteld door de uitgeversbonden van de Scandinavische landen en gebruikt in de officiële Europese statistieken.

- in 2001 werd in Denemarken een facultatieve vaste boekenprijs ingevoerd en kwam een einde aan het exclusieve handelsverkeer. In deze periode kreeg het merendeel van de boeken de facto nog wel een vaste prijs. Vanaf 2006 mocht niet meer dan 10% van de nieuwe titels van een uitgever een vaste prijs hebben en in 2011 werd de vbp volledig afgeschaft. Vanaf 1980 sloten jaarlijks gemiddeld 5 boekhandels hun deuren, vanaf 2007 steeg dit aantal naar 15;
- over de periode 2006–2012 bleef het aantal titels gelijk, daalde de omzet en de afzet van boeken (vooral in de segmenten kinderboeken en non-fictie), verminderde de gemiddelde boekbesteding per consument en steeg de gemiddelde boekenprijs. Boeken werden niet goedkoper en niet meer verkocht;
- de door KFST gesignaleerde prijsdaling betrof uitsluitend de prijzen van de toptitels van de bestsellerlijst en omvatte dus niet het gehele boekenaanbod. Het consumentenonderzoek van KFST (zie hiervoor Dialogic) bestond uit een internetenquête met 1200 deelnemers waaraan werd gevraagd of zij in 2013 meer of minder boeken hadden gekocht dan in de drie tot vijf jaar daarvoor. De gemelde stijging wordt in geen enkel ander Deens onderzoek bevestigd.
- de medewerkers van de ACM hebben in hun artikel niet de klacht van de Deense uitgevers genoemd dat het sinds de totale afschaffing van de prijsbinding veel moeilijker is geworden boeken voor een kleinere markt c.q. doelgroep uit te geven. Het Deense boekenvak heeft bij de overheid inmiddels aangedrongen op herinvoering van de prijsbinding, vooralsnog zonder resultaat.

Verenigd Koninkrijk

In het VK is het Net Book Agreement in 1997 beëindigd. Dit zou in de tien jaar daarna hebben geresulteerd in een stijging van de consumentenuitgaven met 50% en een verdubbeling van het aantal uitgegeven titels.[43]
Het verdient vermelding dat a) het rapport van het Office of Fair Trading geen evaluatie is van de gevolgen van de afschaffing van de prijsregulering op diversiteit en beschikbaarheid van het boekenaanbod maar een studie naar de impact daarvan op de productiviteit van de sector en b) de conclusies in het rapport met veel slagen om de arm zijn geformuleerd op grond van het gebrekkige datamateriaal en de onmogelijkheid het effect van de afschaffing te kwantificeren en te isoleren van andere ontwikkelingen.

- de groei van het aantal titels in het VK begon pas rond 2004, zeven jaar na de val van het NBA. Het aantal Nederlandse titels steeg in de periode 2005–2012 van ruim 56.000 naar 86.000, een stijging van ruim 50% (i.e. exclusief 20.000 e-boektitels). Over de periode 1997–2005 zijn

---

[43] The Office of Fair Trading (UK 2008) *An evaluation on the impact upon productivity of ending resale price maintenance on books.*

geen betrouwbare cijfers beschikbaar maar aangenomen mag worden dat ook in de periode 1997–2005 een forse titelstijging heeft plaatsgevonden.

- over de periode 1990–2011 is in Nederland de afzet van algemene boeken bijna verdubbeld. De Engelse consumentenbestedingen aan fysieke boeken bedroegen in 2012 € 2.402 mln. (1.892 miljoen pond)[44] tegenover een Nederlands bedrag van € 1.262 mln.[45]. Het per persoon bestede bedrag is in het VK € 38 en in Nederland € 76,50;
- over de gehele periode vanaf 1997 is een derde van het totaal aantal boekhandels verdwenen. De on line verkoop is nu goed voor 50% van de omzet (hoofdzakelijk Amazon). Er bestaan nog slechts twee grote ketenboekhandels, W.H. Smith met een zeer beperkt assortiment en Waterstone's, waarvan de toekomst onzeker is.[46]

[44] Nielsen.
[45] Dialogic/APE.
[46] The Booksellers Association of the UK & Ireland.